Association of Universities and Colleges of Canada | Association des universités et collèges du Canada

AUCC News

Version française

Brief

Submission to Human Resources Development Canada in response to the Consultation Document entitled *Designation and Default - A Consultation Paper*

OTTAWA, September 13, 1999

Introduction

The Association of Universities and Colleges of Canada appreciates Human Resources Development Canada's invitation to respond to the department's consultation document entitled *Designation and Default - A Consultation Paper*.

AUCC has been a strong supporter of the Canada Student Loans Program (CSLP) and has a longstanding interest in student assistance issues generally. The association has been an active participant in HRDC's National Advisory Group on Student Financial Assistance for well over a decade. In November 1997, AUCC and the other six organizations in the roundtable on student financial assistance jointly recommended to the federal government a package of student assistance measures which inspired many of the measures announced as part of the Canadian Opportunities Strategy in the February 1998 federal budget and outlined on page 3 of the consultation document. At the time of the February 1998 budget, we expressed strong support for the Canadian Opportunities Strategy and have continued to do so ever since.

Consequently, AUCC very much shares the view that all stakeholders -- federal and provincial governments, lending institutions, universities, community colleges, private vocational colleges, and students -- should be concerned about student loan defaults, both because of the consequences for those individuals who cannot avoid default and because of the potential implications for the viability of public student assistance as default levels increase. In this regard, we also agree with the view expressed in the consultation paper that "efforts to reduce student loan defaults would require a partnership of all stakeholders" (page 18).

We would stress that we approach the issues raised in the consultation paper from the perspective of Canada's publicly chartered, not-for-profit universities and degree-granting colleges. These institutions are required to meet a range of accountability and reporting requirements. They understand, support and practise public accountability. At the same time, in recognition of the vital importance of their having the freedom to set their educational and research priorities, universities exercise the right to make their own decisions, most often through university senates, about the academic programs they will offer, and through boards of governors, about various other matters within their purview. Universities take this right of institutional autonomy and the responsibility of self-regulation very seriously.

In responding to the consultation paper, we will comment first on the proposed "Core Elements of Framework for Designation" on pages 22-25, and second on the section regarding proposed "Roles and Responsibilities of All Stakeholders in Reducing Student Loan Defaults". In so doing, we will respond directly or indirectly to the questions for consultation that are posed in the text of the paper and reiterated on pages 27-28.

The Proposed "Core Elements of a Framework for Designation"

The consultation paper poses the question as to whether designation standards should be different for public and private institutions. Clearly, the types of institutions whose students are eligible for Canada Student Loans differ very significantly in their missions, objectives, accountability and governance structures, program concentrations and, to a considerable degree, in the student populations they serve.

It is entirely appropriate and, indeed, very important that public policy with regard to student assistance, including policies relating to designation and to student loan defaults, take the fundamental differences between types of institutions into account. **In particular, we feel strongly that, for student loan purposes, designation of government-chartered, not-for-profit universities and colleges should be automatic.**

Government-chartered, not-for-profit universities and degree-granting colleges have mandates with regard to access and to serving the public good through education, research, scholarship and community service. Public community colleges also have mandates relating to access and serving the public good. Almost all of these institutions receive public funding in recognition of the essential roles they play in the public interest. All are subject to a range of requirements with regard to governance, oversight, financial accountability and public reporting.

We concur with the conditions proposed for automatic de-designation in point 4 on page 23 of the consultation paper -- i.e. the institution ceases operations, fails to maintain its charter, or has no CSLP borrowers in attendance for three consecutive years.

Commercial, for-profit institutions, on the other hand, are private businesses whose primary goal is to make a profit. These institutions, essentially private career colleges, are not well regulated in all provinces. While many are reputable firms, others are highly questionable. **At a minimum, designation of private career colleges for student loan purposes should be based on their complying, on an on-going basis, with rigorous and effectively enforced provincial licensing and regulatory requirements (including financial viability requirements).** De-designation should result automatically from failure to meet requirements for licence renewal, declaring bankruptcy, ceasing operations, or having no CSLP borrowers in attendance for three consecutive years.

With regard to the other proposed core elements of a designation policy:

- we concur, with one important qualification, with point 1 on pages 22-23 -- i.e. that all eligible programs of study to be designated must:

  a) be considered by the designated educational institution to be necessary to obtain a degree, certificate or diploma;
  b) be recognized by the appropriate authority (the provinces) which designated that institution under the *Canada Student Loans Act* or the *Canada Student Financial Assistance Act*, or any successor to that authority;
  c) be at least 12 weeks in length within a period of 15 consecutive weeks.

  We would emphasize, however, that we concur, on the understanding that designation is of institutions as a whole and not of individual academic programs (disciplines, fields or specializations). If governments were to attempt to influence a university's academic program offerings through selective designation of programs (for example to favour programs deemed "relevant" to the short-term needs of the labour market), this would constitute an inappropriate use of student loan policy and an unwarranted interference with institutional autonomy.

- we concur with point 2 on page 23 -- i.e. that programs of study at private vocational school or skills programs at public institutions must have a minimum 20 hours/week of instructional time/contact hours.
- on the understanding that designation is by institution and not by academic program of study, we concur with point 3 on page 23 -- i.e. that certain programs of study should be ineligible for student loans, including:

  a) adult basic education;

b) literacy training;
c) college preparatory courses;
d) high school equivalency;
e) programs for professional licensing after the completion of a degree, certificate or diploma;
f) bridging or pre-training programs;
g) life skills programs;
h) hobby, self-interest and development courses.

- **we strongly agree that educational institutions have a responsibility to undertake the administrative practices specified in point 5 on page 23 of the consultation paper** -- i.e.
  a) adopting policies to refund student tuition money;
  b) having an office and officer(s) responsible for disseminating information about student assistance;
  c) informing governments promptly with respect to students who drop to part-time status or withdraw from school completely;
  d) assisting in finding students' last known addresses, subject to provincial privacy legislation or guidelines;
  e) providing information as required for the efficient operation of the loan program generally.

  However, given our view that designation of publicly chartered, not-for-profit universities and colleges should be automatic, we cannot agree that these administrative practices should be conditions of designation for these institutions.

- **we also concur that educational institutions should provide assistance with dissemination of the information about student loan programs specified in point 6 on page 24 of the consultation paper** -- i.e.
  a) how to apply;
  b) the need to consolidate loans within six months after the end of studies;
  c) the implications of moving from full-time to part-time studies;
  d) repayment obligations;
  e) assistance programs available to help with debt management (remission and interest relief).

  Again, our view is that publicly chartered, not-for-profit universities and colleges should be automatically designated for student loan purposes, so we cannot agree that providing assistance with dissemination of the above information about student loan programs should be a condition of designation for these institutions.

- we agree that students should have access to the information in point 7 on page 24 -- i.e.
  a) that a student loan is to be repaid;
  b) information about the types of financial assistance

available;
c) options for repayment;
d) consolidation requirements;
e) annual confirmation of enrolment;
f) anticipated changes to the Canada Student Loans Program;
g) interest rate applicable to the loan;
h) ability to repay based on various loan amounts;
I) consequences of going into default.

However, the degree to which educational institutions are responsible for providing or assisting in providing this information varies significantly with each type of information listed above. We could not agree with any inference that providing or assisting in providing this information should be a condition of designation for publicly chartered, not-for-profit universities and colleges.

- with regard to the types of information specified in point 8 on page 24 -- i.e.
a) all educational costs for full period of intended study;
b) default rates associated with programs of study by institutions;
c) employment rates;
d) expected post employment incomes;
e) information on various types of employment,
publicly chartered, not-for-profit universities and colleges are subject to a range of public reporting requirements, frequently including the types of information listed above. **Clearly, these institutions have a responsibility to satisfy individual provincial requirements for public reporting of institutional data. However, given our view that designation of publicly chartered, not-for-profit universities and colleges should be automatic, we cannot agree that provision of the types information above should be a condition of designation of these institutions.**

- similarly, with regard to the areas specified in point 9 on pages 24-25 -- i.e.
a) admission standards and the prerequisites for postsecondary studies;
b) institutional performance (whether educational institutions should provide information regarding rates of completion, employment rates and expected labour market outcomes),
we cannot agree that designation of publicly chartered, not-for-profit universities and colleges should be conditional on either of these areas. we would point out, first of all, that **the issue of admission standards and prerequisites should not be treated in isolation from the public policy context within which publicly chartered, not-for-profit universities and colleges operate, including accessibility mandates and funding formulae.** Second, with regard to provision of information on completion rates, universities and

colleges in various provinces already provide this type of data as part of public reporting requirements. In relation to information on employment rates and expected labour market outcomes, we will argue in the section below on roles and responsibilities of stakeholders that Human Resources Development Canada already collects extensive labour market information which is available by province, field and level of study and which could be supplemented to ensure reliability at the institutional level.

The Proposed "Roles and Responsibilities of All Stakeholders in Reducing Student Loan Defaults"

The causes of defaults

We agree that the factors identified in point 1 on page 25 of the consultation paper may directly or indirectly influence student loan defaults, although their relative influence is likely to vary widely. **We would add another -- type of institution attended.** As noted above, publicly chartered, not-for-profit institutions differ very significantly from commercial, for-profit vocational colleges, for example, in their missions, objectives, and accountability and governance structures.

The are also significant differences in student loan defaults by type of institution. The final report of the evaluation of the Canada Student Loans Program (October 1997), which was undertaken for Human Resources Development Canada by Goes, Gilroy Inc., found that even when "the effects of lower post-school earnings typically experienced by public and private college students" are taken into account, community college students are 15 percentage points more likely than university students to default, and private career college students are 20 to 25 percentage points more likely to default than university undergraduate students (Goes, Gilroy report, page 41).

It is our perception that the loan default situation in the private career college sector is the predominant concern, though not the only concern, of most governments with regard to student loan defaults. Based on our discussions with representatives of lending institutions, it also appears clearly to be the predominant concern of the lenders with regard to defaults, though they would also like to see community colleges and universities engaged in helping to reduce defaults.

We would also like to comment on the issue of "relevance and/or quality of programs of study". Private career colleges provide short-term vocational training. If that training is not "relevant" to the immediate needs of the labour market or the quality of the specific program is inadequate to the requirements of the labour market, it is likely to affect very directly the employment and income prospects of their former students -- and, hence, their ability to repay loans. This may also be true of vocational courses in community colleges (by no means all of the offerings of community colleges) that are designed to address more immediate labour market needs. Relatively few university programs are designed primarily to meet immediate or short-term labour market skills requirements. **University students acquire**

an education which includes general skills that are highly valued in the labour market (hence "relevant") but which are of a transferable rather than job or career specific nature (students in professional and some specialized programs also acquire career specific knowledge and skills). All indications are that individuals with undergraduate degrees enjoy superior prospects in terms of employment and lifetime earnings.

Roles and responsibilities

As noted in the introduction above, AUCC certainly agrees that all stakeholders should be concerned about student loan defaults and all should be prepared to work in partnership to reduce student loan defaults. Such a partnership must be based on a balanced and realistic understanding of the roles and responsibilities of the various stakeholders in relation to student loan defaults. The treatment of roles and responsibilities in the consultation paper is not well-balanced.

With regard to **the roles and responsibilities of educational institutions**, we concur with the list contained in point 2b on page 25 of the consultation paper. To these responsibilities we would add a number of the administrative practices listed in point 5 on page 23 of the consultation paper, as well as the dissemination of certain types of information listed in point 6 on page 24 with which educational institutions should provide assistance. As noted earlier, we consider these to be responsibilities of educational institutions but not ones that should be linked to designation of publicly chartered, not-for-profit institutions. Our combined list of roles and responsibilities of educational institutions is as follows:

- have a student financial assistance office on campus staffed by qualified personnel, with service available to all students;
- through the student financial assistance office, advise and provide information (some of which should be made available to the institution by governments and lenders) to students about student financial assistance matters; this should include information regarding the obligation to consolidate and repay loans and information regarding types of assistance (including repayment assistance available to students);
- upon request, provide lenders and governments with detailed information about a student's last known address, subject to provincial privacy legislation or guidelines;
- notify government when a student has withdrawn from full-time studies prior to the end of study period;
- have an explicit refund policy in place for students who withdraw early from studies;
- satisfy individual provincial requirements for public reporting of institutional data;
- where an educational institution makes specific marketing claims about job placement rates to recruit students, be prepared to disclose information to government or students to substantiate those claims.

With regard to **the roles and responsibilities of students**, we agree with the statement in point 2a on page 25 that students have responsibility "to understand the CSL program better and comply with its regulations". Specifically, we would suggest that student borrowers have responsibilities to:

- complete a confirmation of enrolment form annually;
- inform the educational institution and the lender within 30 days of withdrawal from studies;
- consolidate loans up to six months after the cessation of studies, as per the CSLP definition of cessation of studies -- this responsibility is extremely important insofar as 60 per cent of people who default, according to CSL administrative files, had not consolidated their loans;
- inform lenders of any change of address over the course of the repayment period;
- avail themselves of interest relief and any additional mechanisms that assist with loan repayment, prior to defaulting on a student loan.

We concur with the statement of **the roles and responsibilities of governments** in point 2d on page 26, as far as it goes. We would go further -- in our view, governments' roles and responsibilities include:

- put in place appropriate public policy mechanisms to enhance access to postsecondary education for all qualified students with demonstrated financial need and to reduce geographic, socio-economic and other constraints -- including excessive student debt -- on participation in postsecondary education; in particular:

  - provide grants to limit borrowing requirements and to facilitate access for high need individuals;
  - provide interest relief, debt remission and tax relief for individuals in repayment;
  - inform students as to their eligibility for these measures;

- undertake research and analysis of the causes of student loan defaults;
- provide student borrowers with access to offices, toll-free numbers and websites dedicated to responding to student questions about student loans and student assistance in general, and ensure that these services are adequately resourced to provide timely information;
- assemble, and make accessible to students and educational institutions, relevant information on local, regional and national labour market conditions and on employment and salary prospects by occupational classification. The consultation paper places considerable emphasis on the provision of information to students regarding employment rates for various types of programs, expected labour market outcomes, and expected post

employment incomes, as well as other information on various types of employment. The paper suggests on pages 24-25 that collection and provision of this type of information to students and prospective students is the responsibility of educational institutions. Collecting this type of data is a costly exercise for individual institutions. Human Resources Development Canada already collects and publishes a substantial amount of labour market information which governments could provide to students and prospective students to help make choices. Notably, the National Graduate Survey, which is conducted every four to five years, contains a wealth of information on employment and income prospects of university and community college graduates two and five years after completion of studies. This information is available by province, field and level of study, and could be supplemented to ensure reliability at the institutional level.

With regard to **the roles and responsibilities of lending institutions**, the brief discussion on page 20 and the brief summation in point 2c on page 26 of the consultation paper are very inadequate, particularly in comparison to the detailed discussion of the roles and responsibilities of educational institutions. Strikingly, while the latter contains much emphasis on consequences for educational institutions deemed not to have performed their roles and responsibilities, the paper makes no reference to consequences for lenders. We would suggest that the roles and responsibilities of lending institutions include:

- ensure that lending institutions' student loan officers are adequately trained and qualified to deliver quality customer service;
- inform students, prior to the expiry of the six month post-study period, regarding their obligation to consolidate their loans, the range of repayment assistance options available, and where to go for assistance in repayment;
- prior to placing a loan in default, inform students of the range of debt relief measures available and demonstrate flexibility in providing alternative and manageable repayment schedules to the student;
- inform government of decision to place loan in default 30 days prior to actually placing loan in default;
- provide students once per semester with a loan repayment schedule indicating monthly repayment amounts that will be required given current level of indebtedness (and clearly indicating interest component);
- provide student borrowers with access to offices, toll-free numbers and websites dedicated to responding to student questions about student loans and student assistance in general, and ensure that these services are adequately resourced to provide timely information;
- ensure timely delivery of funds (within 48 hours), following negotiation of the loan certificate;
- make student loan default data available on an annual basis to governments and educational institutions.

Default rates and consequences

So-called "institutional default rates" or other single indicators are not, in and of themselves, meaningful indicators of an institution's performance of any of its responsibilities in relation to student loans -- any more than a lending institution's default rate is, by itself, a meaningful indicator of the quality of service provided by that lending institution to its student borrowers; or than an individual province's "default rate" is, by itself, a meaningful indicator of the efficacy of that province's policies.

Nevertheless, when a particular province's default level is well above other provinces' default levels, it should certainly be cause for concern in that province and should provoke a review of policy content and implementation in that province. Similarly, default levels among student borrowers at a particular lending institution that significantly surpass those at other lending institutions should provoke concern, both in that lending institution and in government, and should lead to an analysis of the situation. In negotiating financing arrangements with lending institutions, governments should ensure that lenders' service obligations are clearly spelled out, including the requirement to provide student loan default data to government and to educational institutions. Where a lending institution's default levels are significantly higher than those for other lenders, government should undertake a review in cooperation with the lender to identify the causes of the default level and to identify remedial actions.

By the same token, when default levels among the former students of a particular educational institution are well above levels for other institutions, **this should trigger an analysis to identify the causes of the default level and to identify remedial actions**. This analysis should involve cooperation among the educational institution, government and lenders -- the partnership called for in the consultation paper.

The following are among the factors (potentially interrelated) which, in our view, should be taken into consideration in identifying the causes of high default levels (not an exhaustive list and not in order of priority):

- the economic climate (locally, regionally and nationally as appropriate);
- whether borrowers in default actually consolidated their loans prior to their loans being placed in default;
- public institutions' public access mandates and policies to reach out to non-traditional or disadvantaged students;
- the completion rates at the institution and among the defaulted borrowers, and the reasons for non-completion;
- whether a private vocational institution has conformed to provincial licensing and regulatory requirements (indeed, the starting point in addressing student loan defaults in the private career college sector should be for each province

to ensure that it has strict licensing and regulatory requirements in place for private career colleges and that these licensing requirements are enforced. As noted above, meeting these licensing requirements should be obligatory for private career colleges to acquire and maintain designation);

- whether the lenders of the bulk of the defaulted loans have met their service obligations and have default levels consistent with other lenders;
- whether the educational institution has a student financial assistance office on campus staffed by qualified personnel, with service available to all students;
- whether the educational institution is meeting its obligations to provide information to students regarding student assistance, to lenders and governments, upon request, regarding a student's last known address, subject to provincial privacy legislation or guidelines, and to government when a student has withdrawn from full-time studies prior to the end of the study period;
- where an educational institution makes specific marketing claims about job placement rates to recruit students, whether it has information to substantiate those claims.

It is important there be a uniform definition of loan default across jurisdictions and financial institutions, preferably based on absolute numbers of student borrowers rather than value of loans. We recommend consideration of whether, in calculating default levels for the purposes of triggering an analysis, only loans which have been in arrears for 270 days (the new U.S. standard) should be considered in default, rather than the current practice of considering loans to be in default when they are in arrears for 90 days.

Where the analysis clearly demonstrates that the educational institution is primarily and unjustifiably responsible for the disproportionately high default levels, and that institution fails to take satisfactory remedial action, it may face penalties. It is essential that these penalties be **commensurate with a reasonable assessment of the level of responsibility borne by the educational institution**.

Page 19 of the consultation paper discusses possible approaches to the issue of consequences or penalties. **The option of imposing an escalating set of penalties, from imposing stricter reporting requirements, to requiring a remediation plan, to publicizing of poor institutional performance and finally to imposing financial penalties or sharing the costs of defaults with the institution, is worth further consideration.**

In light of the public policy purposes served by publicly chartered, not-for-profit universities and colleges and for the reasons set out earlier in this submission, AUCC strongly opposes linking student loan defaults with program or

institutional de-designation for these institutions. Consequently, we would oppose extending the escalating set of penalties to de-designation for publicly chartered, not-for-profit institutions. We would stress that, given the public nature of these institutions, there is every reason to believe that clearly identified problems would be addressed before the range of penalties, excluding de-designation, was exhausted.

In the case of a commercial, for-profit vocational college that is primarily and unjustifiably responsible for very high default levels among its former students, the escalating set of penalties should extend to de-designation.

Association of Universities and Colleges of Canada
Association des universités et collèges du Canada

Nouvelles de l'AUCC

English version

Présentation

Mémoire à Développement des ressources humaines Canada en réponse au document intitulé *l'Agrément et le défaut de remboursement - document de consultation*

OTTAWA, Le 13 septembre 1999

Introduction

L'Association des universités et collèges du Canada sait gré à Développement des ressources humaines Canada de son invitation à répondre au document du ministère intitulé *L'agrément et le défaut de remboursement - document de consultation.*

L'AUCC a soutenu énergiquement le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) et s'intéresse depuis longtemps aux questions générales d'aide aux étudiants. L'association a participé activement au Groupe consultatif national sur l'aide financière aux étudiants depuis plus d'une décennie. En novembre 1997, l'AUCC et six autres organisations de la table ronde sur l'aide financière aux étudiants ont recommandé conjointement au gouvernement fédéral un train de mesures d'aide qui a inspiré beaucoup de mesures annoncées dans la Stratégie canadienne pour l'égalité des chances du budget fédéral de février 1998 et qui est exposé à la page 3 du document de consultation. Lors du dépôt du budget de 1998, nous avons appuyé énergiquement la Stratégie canadienne d'égalité des chances et nous n'avons cessé de le faire depuis.

Par conséquent, l'AUCC est d'accord avec l'opinion que toutes les parties intéressées - les gouvernements fédéral et provinciaux, les établissements prêteurs, les universités, les collèges communautaires, les collèges professionnels privés et les étudiants - devraient se préoccuper du défaut de remboursement des prêts aux étudiants, tant à cause des conséquences pour ceux qui ne peuvent l'éviter que pour les effets éventuels sur la viabilité de l'aide publique aux étudiants à mesure que le taux de non remboursement augmentera. À cet égard, nous sommes également d'accord avec l'opinion exprimée

dans le document qu'« un partenariat entre tous les intervenants serait nécessaire pour réduire les défauts de remboursement des prêts d'études » (page 19).

Nous tenons à préciser que nous abordons les questions évoquées dans le document de consultation du point de vue des universités et collèges universitaires à charte et sans but lucratif. Ces établissements doivent répondre à toutes sortes d'exigences de reddition de comptes et de rapports. Ils comprennent, appuient et pratiquent la reddition de compte publique. En même temps, connaissant l'importance vitale de jouir de la liberté de choisir leurs priorités en matière d'enseignement et de recherche, les universités exercent le droit de prendre elles-mêmes leurs décisions, le plus souvent par la voie du conseil d'université, sur les programmes d'études qu'elles offriront et par celle des conseils d'administration, sur toutes sortes d'autres questions qui sont de leur ressort. Les universités prennent très au sérieux le droit à l'autonomie de l'établissement et la responsabilité de s'autodiscipliner.

En réponse au document de consultation, nous commenterons d'abord les « principaux éléments d'un cadre d'agrément (pages 23 à 26) et ensuite la section touchant les rôles et responsabilités des intervenants concernant la réduction du taux de défaut de remboursement des prêts d'études ». Nous répondrons alors directement ou indirectement aux questions posées dans le texte et réitérées dans les pages 28 et 29.

Les « principaux éléments d'un cadre d'agrément » proposés

On demande si les normes d'agrément devraient être différentes pour les établissements publics et privés. Il est évident que les genres d'établissements dont les étudiants sont admissibles au Programme canadien de prêts aux étudiants ont des missions, des objectifs, des structures de reddition de comptes et de régie, des concentrations de programmes et dans une mesure considérable, une clientèle étudiante très différents.

Il est parfaitement normal et même très important que la politique officielle d'aide aux étudiants qui comporte des éléments de politique sur l'agrément et sur le défaut de remboursement des prêts d'études, tiennent compte des différences fondamentales entre les genres d'établissements. **En particulier, nous soutenons avec énergie que pour les fins des prêts aux étudiants, l'agrément d'universités et de collèges à charte publique et sans but lucratif devrait être automatique.**

Ces établissements ont des mandats concernant l'accès aux études et le service de l'intérêt public par l'enseignement, la recherche, les travaux savants et le service à la collectivité. Les collèges communautaires publics ont aussi des mandats touchant l'accès aux études et l'intérêt public. Presque tous ces établissements reçoivent des fonds publics en reconnaissance du rôle essentiel qu'ils jouent dans l'intérêt public. Tous sont soumis à une gamme d'exigences en matière de régie, de surveillance, de responsabilité financière et de rapports publics.

Nous souscrivons aux conditions proposées pour la révocation

automatique de l'agrément au point 4, page 23 du document, c.-à-d. si l'établissement a cessé toutes ses activités, s'il n'a plus de charte ou si aucun emprunteur de prêts d'études ne l'a fréquenté pendant trois années consécutives.

D'autre part, les établissements commerciaux à but lucratif sont des entreprises privées dont le but primaire est la rentabilité. Ce sont pour l'essentiel des collèges de formation professionnelle privés qui ne sont pas correctement réglementés dans toutes les provinces.

Beaucoup sont dignes de confiance mais d'autres sont fortement suspects. **Au minimum, l'agrément des collèges de formation professionnelle privés pour les fins des prêts d'études devrait être fondé sur leur respect constant de conditions de licence provinciale et d'exigences réglementaires rigoureuses et strictement appliquées (y compris l'exigence de solvabilité).** La révocation d'agrément devrait être automatique si l'établissement ne respecte pas les exigences de renouvellement de la licence, se déclare en faillite, cesse ses activités ou si aucun emprunteur de prêt d'études ne l'a fréquenté pendant trois années consécutives.

Quant aux autres éléments principaux d'une politique d'agrément :

- nous sommes d'accord, mais avec une réserve importante, avec le point 1, pages 22 et 23, c.-à-d. que tous les programmes d'études admissibles devant être agréés doivent :

  a) être considérés nécessaires, par l'établissement d'enseignement agréé, à l'obtention d'un diplôme ou d'un certificat;
  b) être reconnus par l'autorité compétente (la province) qui a agréé cet établissement en vertu de la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* ou de la *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants*, ou par le successeur de cette autorité;
  c) compter au moins 12 semaines à l'intérieur d'une période de 15 semaines consécutives.

  Nous tenons à préciser que nous sommes d'accord à la condition que l'agrément englobe tout l'établissement et non des programmes d'études isolés (disciplines, domaines ou spécialités). Si les gouvernements voulaient essayer d'influencer le choix de programmes de l'université au moyen d'un agrément sélectif (par exemple favoriser des programmes jugés « pertinents » aux besoins à courte échéance du marché du travail) ce serait une interprétation incorrecte de la politique relative aux prêts d'études et une ingérence injustifiée dans l'autonomie de l'établissement.

- Nous sommes d'accord avec le point 2, page 23, que les programmes d'études offerts par les écoles professionnelles privées ou les programmes de formation professionnelles offerts par les établissements publics doivent consacrer un minimum de 20 h par semaine à l'enseignement ou au contact avec les étudiants.

- S'il est entendu que c'est l'établissement qui est agréé et non un programme d'études, nous sommes d'accord avec le point 3, page 24 que certains programmes d'études ne devraient pas être admissibles aux prêts d'études, y compris :

  a) la formation de base des adultes;
  b) l'alphabétisation;
  c) les cours préparatoires au collège;
  d) l'équivalence d'études secondaires;
  e) les programmes visant l'obtention du permis d'exercer une profession après l'obtention d'un grade, d'un diplôme ou d'un certificat;
  f) les programmes de préparation à l'emploi ou de préformation;
  g) les programmes de dynamique de la vie;
  h) les cours d'activités de loisirs, d'intérêt personnel et de perfectionnement.

- **Nous sommes on ne peut plus convaincus que les établissements d'enseignement ont la responsabilité de suivre les pratiques administratives énumérées au point 5, page 24 du document** :

  a) adopter des politiques sur le remboursement des frais de scolarité;
  b) établir un bureau et y nommer un ou des agents responsables de la diffusion de l'information sur l'aide financière aux étudiants;
  c) aviser rapidement les gouvernements lorsque des étudiants passent au statut d'étudiant à temps partiel ou abandonnent leurs études;
  d) aider à trouver la dernière adresse connue des étudiants, sous réserve des lois ou des directives provinciales relatives à la protection des renseignements personnels;
  e) fournir les renseignements nécessaires au bon fonctionnement du programme de prêts en général.

  Cependant, étant d'avis que l'agrément des universités et collèges à charte et sans but lucratif devrait être automatique, nous ne saurions accepter que ces pratiques administratives soient des conditions de l'agrément des établissements.

- **Nous croyons aussi que les établissements d'enseignement devraient collaborer à la diffusion de l'information sur les programmes de prêts aux**

étudiants énumérés au point 6, page 24 du document :

a) la présentation d'une demande de prêt;
b) la nécessité de consolider les prêts dans les six mois suivant la fin des études;
c) les conséquences du passage du statut d'étudiant à temps plein à celui d'étudiant à temps partiel;
d) les obligations en matière de remboursement;
e) les programmes d'aide de gestion de la dette (remise et exemption d'intérêts).

Là aussi, étant convaincus que les universités et collèges à charte et sans but lucratif devraient être agréés automatiquement pour les fins des prêts d'études, nous ne saurions accepter que la collaboration à la diffusion de l'information sur les programmes de prêts aux étudiants devrait être une condition de l'agrément des établissements.

- Nous sommes d'accord que les étudiants devraient avoir accès à l'information énumérée au point 7, page 25 :

a) il s'agit d'un prêt qui doit être remboursé;
b) les divers types d'aide financière;
c) les options de remboursement;
d) les exigences de consolidation;
e) la confirmation annuelle d'inscription;
f) des changements prévus au Programme canadien de prêts aux étudiants;
g) les taux d'intérêt applicables aux prêts;
h) la capacité de rembourser en fonction du montant du prêt;
I) les conséquences d'un défaut de remboursement.

Cependant, le degré auquel les établissements d'enseignement sont responsables de diffuser ou d'aider à diffuser l'information varie beaucoup pour chaque type de renseignement énuméré plus haut. Nous ne saurions être d'accord avec toute conclusion que le fait de diffuser ou d'aider à diffuser l'information devrait être une condition d'agrément des universités et collèges à charte et sans but lucratif.

- Quant aux types de renseignements énumérés au point 8, page 24 :

a) total des coûts pour la période complète des études choisies;
b) taux de défaut de remboursement notés dans les programmes d'études selon l'établissement;
c) taux d'emploi;
d) revenus prévus après l'obtention d'un emploi;

e) renseignements sur divers types d'emplois;
les universités et collèges à charte et sans but lucratif doivent répondre à toutes sortes d'exigences de déclarations publiques qui portent souvent sur les genres de renseignements énumérés plus haut. **Il est clair que ces établissements ont la responsabilité de satisfaire aux exigences de déclaration publique de leurs données dans chaque province. Cependant, puisque nous croyons que l'agrément des universités et collèges à charte et sans but lucratif devrait être automatique, nous ne saurions admettre que la déclaration des genres d'informations ci-dessus devrait être une condition de l'agrément des établissements.**

- De même, relativement aux sujets du point 9, page 24 et 25 :
a) normes d'admission et conditions préalables aux études postsecondaires;
b) rendement des établissements (les établissements d'enseignement devraient-ils publier des renseignements sur les taux de parachèvement des études, les taux d'emploi et les débouchés sur le marché du travail),
nous ne saurions accepter que l'agrément des universités et collèges à charte et sans but lucratif devrait être conditionnel dans un cas ou l'autre. Nous ferions observer tout d'abord que **la question des normes d'admission et conditions préalables ne devrait pas être traitée en dehors du contexte de politique gouvernementale dans lequel les universités et collèges à charte et sans but lucratif fonctionnent, ce qui englobe les mandats d'accessibilité et les modes de financement.** En deuxième lieu, les universités et collèges des différentes provinces fournissent déjà des données du genre du taux de parachèvement des études dans leurs déclarations publiques. Quant à l'information sur les taux d'emploi et les débouchés sur le marché du travail, nous ferons valoir dans la section des rôles et responsabilités proposées pour chacun des groupes d'intervenants, ci-dessous, que Développement des ressources humaines Canada recueille déjà une information considérable sur le marché du travail par province, par domaine et par niveau d'études qui pourrait être complétée afin d'assurer la fiabilité au niveau des établissements.

Proposition de « rôles et responsabilités des intervenants concernant la réduction du taux de défaut de remboursement des prêts d'études »

Les causes du défaut de remboursement

Nous sommes d'accord que les facteurs du point 1, page 25, peuvent directement ou indirectement influencer le défaut de remboursement mais l'influence relative peut beaucoup varier. **Nous ajouterions un facteur : le type d'établissement fréquenté.** Comme nous l'avons déjà dit, les établissements à

charte sont très différents des collèges de formation professionnelle commerciaux et à but lucratif, par exemple par leur mission, leurs objectifs et les structures de reddition de comptes et de régie.

Il y a aussi des différences importantes du taux de non remboursement des prêts suivant le type d'établissement. Le rapport final de l'évaluation du Programme canadien de prêts aux étudiants (octobre 1997) que Goss, Gilroy Inc. ont effectué pour Développement des ressources humaines Canada révélait que même si on tient compte de la faiblesse des salaires postscolaires qui est habituellement le lot des étudiants des collèges publics et privés, le non remboursement est de 15 points de pourcentage plus probable chez les étudiants des collèges communautaires que chez ceux des universités et de 20 à 25 points de pourcentage plus probable chez les étudiants des collèges privés de formation professionnelle que chez les étudiants du premier cycle universitaire (Rapport Goss, Gilroy, page 41).

Il nous semble que la situation du non remboursement dans le secteur des collèges privés de formation professionnelle est le plus préoccupant quoiqu'il ne soit pas la seule préoccupation de la plupart des gouvernements à l'égard du défaut de remboursement des prêts d'études. D'après nos discussions avec des représentants d'établissements prêteurs, il semble aussi les inquiéter au premier chef en ce qui a trait au non remboursement mais ils voudraient aussi voir les collèges communautaires et les universités tâcher d'aider à réduire le taux de non remboursement.

Nous aimerions aussi commenter la question de la pertinence et (ou) la qualité des programmes d'études. Les collèges privés de formation professionnelle donnent une formation de courte durée. Si la formation n'est pas pertinente aux besoins immédiats du marché du travail ou si la qualité du programme est insuffisante en regard des exigences du marché, il est probable que les perspectives d'emploi et de revenus de leurs anciens étudiants seront très directement affectées et par contrecoup, leur capacité de rembourser le prêt d'études. C'est peut-être aussi le cas des cours professionnels des collèges communautaires (qui sont loin d'être les seuls qu'ils offrent), conçus pour répondre à des besoins plus immédiats du marché du travail. Relativement peu de programmes universitaires sont conçus principalement en fonction des exigences immédiates ou à court terme de compétences sur le marché du travail. **Les étudiants acquièrent à l'université une formation qui comprend des compétences générales fortement recherchées sur le marché du travail (donc « pertinentes ») mais qui sont transférables plutôt que d'être liées à un emploi ou à une carrière (les étudiants des programmes professionnels et de certains programmes spécialisés acquièrent aussi des connaissances et des compétences en vue d'une carrière spécifique). Tout laisse croire que les titulaires d'un grade de premier cycle ont des perspectives d'emploi et de rémunération durables de nature supérieure.**

Rôles et responsabilités

Comme nous l'avons dit dans notre introduction, l'AUCC est incontestablement convaincue que toutes les parties intéressées devraient s'inquiéter du défaut de remboursement des prêts d'études et que toutes devraient être disposées à former un partenariat pour réduire le défaut de remboursement des prêts d'études. Un tel partenariat doit reposer sur une compréhension équilibrée et réaliste des rôles et des responsabilités des divers intervenants à l'égard du défaut de remboursement. Or, les rôles et responsabilités énumérés dans le document de consultation ne sont pas bien équilibrés.

Quant aux **rôles et responsabilités des établissements d'enseignement**, nous sommes d'accord avec la liste du point 2b de la page 26. À ces responsabilités nous ajouterions certaines pratiques administratives énumérées au point 5 de la page 23 ainsi que la diffusion de certains types de renseignements du point 6, page 25 à laquelle les établissements d'enseignement devraient collaborer. Nous avons déjà dit que nous considérons que ce sont les responsabilités des établissements d'enseignement mais qu'elles ne devraient pas être liées à l'agrément d'établissements à charte et sans but lucratif. Notre liste des rôles et des responsabilités des établissements d'enseignement est donc la suivante :

- établir sur le campus un bureau d'aide financière aux étudiants, doté d'un personnel qualifié et à la disposition de tous les étudiants;
- par le bureau d'aide financière, conseiller les étudiants et leur donner des renseignements (dont certains devraient être fournis à l'établissement par les gouvernements et les prêteurs) au sujet des questions d'aide financière; on devrait notamment les renseigner sur l'obligation de consolider et de rembourser les prêts et sur les genres d'aide (y compris l'aide au remboursement dont ils peuvent bénéficier);
- sur demande, communiquer aux prêteurs et aux gouvernements des renseignements détaillés sur la dernière adresse connue d'un étudiant, sous réserve des lois ou des directives provinciales relatives à la protection des renseignements personnels;
- aviser les gouvernements lorsqu'un étudiant passe au statut d'étudiant à temps partiel ou abandonne ses études;
- satisfaire les exigences des provinces en matière de déclaration publique des données de l'établissement;
- l'établissement d'enseignement qui inclut dans sa publicité des données précises au sujet des taux de placement en vue de recruter des étudiants doit être prêt à communiquer des renseignements au gouvernement ou aux étudiants pour prouver ses avancés.

Quant aux **rôles et responsabilités des étudiants,** nous sommes d'accord sur le point 2a, page 26, qu'ils doivent « mieux comprendre le PCPE et se conformer à ses règlements ». Plus précisément, nous pensons que les étudiants emprunteurs ont les responsabilités suivantes :

- remplir chaque année un formulaire de confirmation d'inscription;
- informer l'établissement d'enseignement et le prêteur dans les 30 jours suivant l'abandon des études;
- consolider ses prêts jusqu'à six mois après la fin des études conformément à la définition que le PCPE fait de la cessation d'études; cette responsabilité est extrêmement importante car selon les dossiers administratifs du programme, 60 pour cent des étudiants qui ne remboursent pas n'avaient pas consolidé leurs prêts;
- informer les prêteurs de tout changement d'adresse au cours de la période de remboursement;
- se prévaloir de l'exemption d'intérêts et de tout autre mécanisme qui facilite le remboursement avant de manquer à leurs obligations.

Nous sommes d'accord avec l'énoncé des **rôles et responsabilités des gouvernements** au point 2d, page 27. Mais nous irions plus loin : à notre avis, les rôles et responsabilités des gouvernements sont :

- de mettre en place des mécanismes de politique pertinents pour améliorer l'accès aux études postsecondaires de tous les étudiants qualifiés dont les besoins financiers sont prouvés et de réduire les contraintes géographiques, socio-économiques et autres, dont l'endettement excessif qui entrave la participation aux études postsecondaires; en particulier :

  - accorder des subventions pour limiter les besoins d'emprunts et pour faciliter l'accès aux individus très démunis;
  - accorder l'exemption d'intérêts, la remise de dettes et l'allégement des impôts aux personnes en période de remboursement;
  - informer les étudiants de leur admissibilité à ces mesures;

- de se livrer à la recherche et à l'analyse des causes du non remboursement des prêts d'études;
- de donner aux étudiants emprunteurs l'accès aux bureaux, numéros de libre appel et sites Web créés pour répondre aux questions des étudiants sur les prêts d'études et l'aide aux étudiants en général et veiller à ce que ces services aient des ressources suffisantes pour donner une information opportune;
- de réunir et mettre à la disposition des étudiants et des établissements d'enseignement l'information pertinente sur les conditions locales, régionales et nationales du marché du travail et sur les perspectives d'emploi et de salaires par classification de professions. Le document de consultation accorde une place considérable à la fourniture d'informations aux étudiants relativement au taux d'emploi pour divers types de programmes, les débouchés attendus sur le marché du travail et les prévisions de revenus après

la cessation d'emploi ainsi que d'autres renseignements sur divers genres d'emplois.

On suggère, pages 26 et 27, que la collecte et la diffusion de ce genre de renseignements aux étudiants et aux étudiants éventuels est la responsabilité des établissements d'enseignement. Recueillir ce genre de données est coûteux pour un établissement. Développement des ressources humaines Canada recueille déjà et publie une quantité importante de renseignements sur le marché du travail que les gouvernements pourraient fournir aux étudiants et futurs étudiants pour les aider à faire un choix. Par exemple, l'Enquête nationale auprès des diplômés, qui est effectuée tous les quatre ou cinq ans, contient une mine de renseignements sur l'emploi et les perspectives de revenus des diplômés des universités et collèges communautaires deux et cinq ans après la fin des études. Les renseignements sont classés par province, champ et niveau de scolarité et pourraient être complétés afin d'assurer la fiabilité au niveau de l'établissement.

Quant aux rôles et responsabilités des établissements prêteurs, le bref commentaire de la page 20 et le bref résumé au point c, page 26, sont insuffisants, surtout en comparaison avec l'énoncé détaillé des rôles et responsabilités des établissements d'enseignement. Il est frappant qu'après avoir tant insisté sur les conséquences pour les établissements qui sont jugés ne pas s'être acquittés de leurs rôles et de leurs responsabilités, on ne fasse aucune mention des conséquences pour les prêteurs. D'après nous, les rôles et les responsabilités de ces derniers seraient les suivants :

- veiller à ce que leurs préposés aux prêts d'études soient suffisamment formés et qualifiés pour assurer à la clientèle un service de qualité;
- avant l'expiration de la période de six mois après les études, informer les étudiants de leur obligation de consolider leurs prêts, de l'éventail de mécanismes d'aide au remboursement et quels organismes peuvent leur apporter cette aide;
- avant de déclarer le défaut de remboursement, informer les étudiants de l'éventail de mesures d'allégement de dettes qui existent et faire preuve de flexibilité en leur proposant un calendrier de remboursement réalisable;
- informer le gouvernement de la décision de déclarer le défaut de remboursement 30 jours avant de l'exécuter;
- fournir aux étudiants tous les six mois un calendrier de remboursement montrant la somme à rembourser chaque mois selon l'importance de la dette (et montrant clairement la part d'intérêts);
- donner aux emprunteurs l'accès à des bureaux, des numéros de libre appel et des sites Web créés pour répondre aux questions des étudiants au sujet des prêts d'études et pour l'aide aux étudiants en général et veiller à ce que ces services aient des ressources suffisantes pour donner une information opportune;
- veiller à ce que les fonds soient remis promptement (dans les 48 heures) après la négociation du titre de prêt;

- transmettre chaque année aux gouvernements et aux établissements d'enseignement les données sur le défaut de remboursement.

Taux de non remboursement et conséquences

Les « taux de non remboursement d'un établissement » ou d'autres indicateurs isolés ne sont pas en eux-mêmes des indicateurs significatifs de l'exécution des responsabilités d'un établissement à l'égard des prêts d'études, pas plus que le taux d'impayés d'un établissement prêteur n'est en soi un indicateur significatif de la qualité des services qu'il fournit aux étudiants emprunteurs, ou que le « taux de non remboursement » dans une province quelconque n'est en soi un indicateur significatif de l'efficacité de ses politiques.

Néanmoins, lorsque le niveau de non remboursement dans une province est très supérieur à celui des autres, elle devrait certainement s'en inquiéter et déclencher un examen du contenu de sa politique et de son application. De même, le niveau de non remboursement des étudiants emprunteurs dans un établissement prêteur en particulier qui dépasserait de beaucoup ceux des autres établissements prêteurs devrait susciter de l'inquiétude, à la fois dans l'établissement prêteur et au gouvernement et mener à une analyse de la situation. En négociant un accord financier avec les établissements prêteurs, les gouvernements devraient s'assurer que les obligations de services de ce dernier sont clairement exposées, y compris l'obligation de transmettre des données sur le défaut de remboursement des prêts d'études au gouvernement et aux établissements d'enseignement. Lorsque le taux de défaut de remboursement devient de beaucoup plus élevé dans un établissement prêteur que chez les autres prêteurs, le gouvernement devrait entreprendre une étude en coopération avec le prêteur pour en déceler les causes et déterminer les mesures correctives.

De même, lorsque le taux de défaut de remboursement des anciens étudiants d'un établissement en particulier est bien au-dessus de celui des autres établissements, **on devrait déclencher une analyse pour en dégager les causes et déterminer les mesures correctives.** L'analyse devrait se faire en coopération entre l'établissement d'enseignement, le gouvernement et les prêteurs; c'est le partenariat qu'on réclame dans le document de consultation.

Voici quelques facteurs (possiblement corrélés) qui selon nous devraient être pris en considération dans l'étude des causes des taux élevés de défaut de remboursement (la liste n'est pas exhaustive et n'est pas en ordre de priorité) :

- le climat économique (local, régional ou national selon le cas);
- la consolidation ou non consolidation des prêts par l'emprunteur avant la déclaration de défaut de remboursement;

- le mandat et les politiques d'accessibilité des établissements publics afin de rejoindre les étudiants non traditionnels ou défavorisés;
- le taux de parachèvement à l'établissement et parmi les emprunteurs en défaut et les raisons du non achèvement des études;
- le fait qu'un établissement privé de formation professionnelle s'est conformé ou non aux exigences du régime de permis et aux exigences réglementaires de sa province (pour s'attaquer aux problèmes du défaut de remboursement des prêts d'études dans le secteur de ces écoles privées, il faudrait que chaque province s'assure de mettre en place des exigences strictes de permis et réglementaires à leur endroit et que les exigences du régime de permis soient appliquées. Comme nous l'avons déjà dit, les collèges privés de formation professionnelle devraient obligatoirement respecter ces exigences de permis pour acquérir et conserver l'agrément);
- le fait que les prêteurs de la majorité des prêts non remboursés se sont acquittés ou non de leurs obligations de service et si leurs taux de défaut de remboursement concordent avec ceux d'autres prêteurs;
- le fait que l'établissement d'enseignement a ou non un bureau d'aide financière aux étudiants sur le campus, doté d'un personnel qualifié et met ses services à la disposition de tous les étudiants;
- le fait que l'établissement d'enseignement respecte ou non l'obligation de fournir des renseignements aux étudiants sur l'aide aux étudiants, de fournir aux prêteurs et aux gouvernements sur demande la dernière adresse connue d'un étudiant, sous réserve des lois ou directives provinciales en matière de confidentialité des renseignements personnels et de prévenir les gouvernements quand un étudiant quitte les études à plein temps avant la fin de la période d'études;
- le fait qu'un établissement d'enseignement qui annonce des taux de placement pour recruter des étudiants a ou non des données pour prouver ses avancées.

Il est important que la définition du défaut de remboursement soit uniforme à travers les provinces et les institutions financières, de préférence en fonction de nombres absolus d'étudiants emprunteurs plutôt que de valeur des prêts. Nous recommandons que l'on envisage, pour le calcul des taux de non remboursement en vue d'en faire l'analyse, de ne tenir compte que des prêts dont le remboursement est arriéré depuis 270 jours (la nouvelle norme américaine) plutôt que de s'en tenir comme on le fait actuellement à 90 jours.

Lorsque l'analyse démontre clairement que l'établissement d'enseignement est principalement et déraisonnablement responsable d'un niveau exagérément élevé de défaut de remboursement et qu'elle ne prend pas de mesures correctives satisfaisantes, il pourrait faire face à des pénalités. Il est essentiel que ces pénalités correspondent à **une évaluation raisonnable du degré de responsabilité de l'établissement.**

À la page 20, il est question d'options possibles à l'égard des conséquences ou des pénalités. **L'option d'imposer un ensemble de sanctions de plus en plus sévères, en commençant par le resserrement des exigences en matière de reddition de compte pour ensuite passer aux mesures correctives, à la divulgation des piètres rendement des établissements et enfin à l'imposition de pénalités financières ou au partage des coûts de défaut de remboursement avec l'établissement visé mérite une étude plus poussée.**

Étant donné que les universités et collèges à charte et sans but lucratif servent les buts de la politique officielle et pour les raisons exposées plus tôt, l'AUCC s'oppose énergiquement à ce qu'on relie le défaut de remboursement des prêts d'études et la révocation d'agrément d'un programme ou d'un établissement. Par conséquent, nous nous opposerions à ce que les sanctions progressives aillent jusqu'à la révocation d'agrément de ces établissements. Nous insistons sur le fait qu'étant donné le caractère public des établissements, il y a toutes raisons de croire que des problèmes clairement exposés seraient réglés avant qu'on ait épuisé la gamme de sanctions dont la révocation d'agrément serait exclue.

Dans le cas d'un collège de formation professionnelle commercial à but lucratif qui serait principalement et déraisonnablement responsable de taux très élevés de défaut de remboursement par ses anciens étudiants, les sanctions progressives devraient aller jusqu'à la révocation d'agrément.